EUROPÄISCHE INTEGRATION 21.07.2020 | Björn Hacker

Wumms hat's gemacht...

..., doch so recht historisch war der Moment nicht. Zerstrittenheit und Kleinmut zeichneten den Weg zum EU-Konjunkturpaket.

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Englisch.

In einer Mammutsitzung haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf einen Wiederaufbauplan und den Finanzrahmen des Staatenverbunds für die nächsten sieben Jahre verständigt. Der Deal wird als „historisch" bezeichnet, doch verdient er wirklich dieses Etikett? „Außergewöhnliche Ereignisse erfordern außergewöhnliche, neue Methoden", so Bundeskanzlerin Angela Merkel in der abschließenden Pressekonferenz zum Gipfeltreffen.

Wir erleben unbestreitbar eine außergewöhnliche Situation mit der Covid-19-Pandemie und ihren direkten und durch die Eindämmungsmaßnahmen ausgelösten wirtschaftlichen Folgen. Alle Mitgliedstaaten sind von der Pandemie betroffen, allerdings in sehr unterschiedlichem Ausmaß und bei unterschiedlicher Reaktionsfähigkeit. Diese Krise ist mit einem geschätzten Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU zwischen 8 und 10 Prozent 2020 besonders schwer. Sie wirkt asymmetrisch und vertieft bestehende ökonomische und soziale Gräben zwischen den Mitgliedsstaaten. Daher ist ein besonderes Konjunkturpaket europäischer Dimension so wichtig, quasi ein „Wumms" aus Brüssel.

Der kommt nun, allerdings in abgespeckter Variante. Aus den zunächst vorgeschlagenen 500 Milliarden Euro nicht rückzahlbarer Zuschüsse an die von der Pandemie am härtesten getroffenen Staaten wurden 390 Milliarden. Sie werden ergänzt um 360 Milliarden Euro an Krediten; das Gesamtvolumen des Kommissionsvorschlags bleibt damit gewahrt. Das Ergebnis geht auf das Konto der „Sparsamen Vier", einer Interessengemeinschaft aus den Niederlanden, Österreich, Dänemark und Schweden. Sie haben sich auf dem Gipfel besonders hervorgetan durch die Verteidigung kurzfristiger nationaler Interessen. Erweitert um Finnland brachten sie den Gipfel fast zum Platzen. Immer wieder griffen sie die auf dem Tisch liegenden Pakete an: Es sei insgesamt zu viel Geld,

Kontrollmechanismen fehlten und die Bedingungen für die Corona-Hilfen seien insgesamt zu lax, so beklagten sie.

Dass nun der Anteil der Kreditvergabe zulasten der Zuschüsse erheblich gestärkt wurde, wird die Schuldenlast der Empfängerländer weiter in die Höhe treiben. Daraus kann sich schnell die nächste Eurokrise entwickeln.

Die Brüsseler Bühne fördert den offenen, wenn auch leider nicht öffentlichen Schlagabtausch zwischen den Länderchefs und regt die Inszenierung fürs heimische Publikum an. Offenbar hat man in den Den Haag, Wien, Kopenhagen, Stockholm und Helsinki noch nicht realisiert, in welchem Maße eine schleppende Erholung durch zu klein bemessene Konjunkturhilfen für Italien, Spanien und Frankreich über die schlechten Handelsaussichten auf die Exportländer zurückfeuern wird.

Dass nun der Anteil der Kreditvergabe zulasten der Zuschüsse erheblich gestärkt wurde, wird die Schuldenlast der Empfängerländer weiter in die Höhe treiben. Daraus kann sich schnell die nächste Eurokrise entwickeln; Italien stand schon vor Corona bei einer Gesamtverschuldung von 135 Prozent seines BIP. Doch immerhin: Die Mittel des Next Generation EU Aufbaufonds werden über das EU-Budget durch eigene Schuldentitel der Union verfügbar gemacht und müssen erst bis 2058 zurückgezahlt werden. Das sollte man als Quantensprung nicht kleinreden.

Große Skepsis ist angebracht, ob sich daraus ein „Hamilton-Moment“ (Olaf Scholz) ergibt. Aber mit einem 750 Milliarden Euro schweren Konjunkturprogramm für die Jahre 2021 bis 2023, das die wirtschaftliche Situation der Empfängerländer und nicht (wie noch in der Eurokrise) die starren Budgetregeln der Währungsunion in den Fokus rückt, ist die Staatengemeinschaft der politischen Union einen Schritt näher gekommen. Dazu zählt auch die Einführung einer eigenen EU-Steuer: Bereits zum 1. Januar 2021 soll diese für Plastikmüll anteilig für die Mitgliedstaaten gelten. An weiteren eigenen Einkommensmitteln der EU soll gearbeitet werden.

Durchgesetzt haben die „Sparsamen Vier“ zwar ein mehrstufiges System wirtschaftspolitischer Kontrolle. Allerdings wird sich angesichts der recht

Durchgesetzt haben die „Sparsamen Vier“ zwar ein mehrstufiges System wirtschaftspolitischer Kontrolle. Allerdings wird sich angesichts der recht opak klingenden Beschlüsse noch weisen müssen, ob diese nicht primär auf dem Papier bestehen: So hat die Europäische Kommission weiterhin großen Spielraum in der Beurteilung der eingereichten Investitionspläne.

opak klingenden Beschlüsse noch weisen müssen, ob diese nicht primär auf dem Papier bestehen.

Qualifizierte Mehrheiten für den Beschluss werden im Rat unschwer zu erzielen sein. Und ob sich die in ihrer populistischen Unnachgiebigkeit auf dem Gipfel besonders ins Rampenlicht drängenden Regierungschefs Mark Rutte und Sebastian Kurz wirklich schulmeisterhaft in vermutete Programmabweichungen einzelner Länderpakete einmischen werden und eine Debatte hierüber im Europäischen Rat erzwingen, darf bezweifelt werden.

Und dann ist da noch der neue Haushaltsplan der EU. Mit der Corona-Krise wurde der letzte Nachweis erbracht, wie stark transnational geprägt die Herausforderungen der EU im 21. Jahrhundert sind: Gesundheitsschutz und Wirtschaftsstimulierung können nur gut koordiniert funktionieren, will man nicht den gemeinsamen Binnenmarkt begraben. Die ersten Wochen der Pandemie mit einseitigen Grenzschließungen und Exportverboten für medizinische Güter waren ein Lehrstück mangelnder Solidarität. Eine ähnliche Dominanz nationaler Interessen haben wir 2015 und 2016 bei der Migrationspolitik erlebt.

Komplex wurde die Entscheidung zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) durch die Eingliederung der temporär gedachten Finanzmittel zur Ankurbelung der Konjunktur nach der Pandemie in den EU-Haushalt. Eine Einigung auf den MFR ist traditionell vermintes Gelände, in der jeder Staat versucht, möglichst wenig zu zahlen und möglichst viel über europäische Programme herauszuholen. Dass es zu den Finanzen ab 2021 besonders krachte, lag neben der aktuellen Krise auch am Verlust Großbritanniens als (trotz aller Britenrabatte) Nettozahler in das gemeinsame Budget bei zugleich wachsenden Aufgabenfeldern der EU im Klimaschutz, bei der Migration, zum digitalen Wandel der Arbeitswelt oder zum Aufbau einer eigenen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Besonders der von der Kommission verfolgte „Green Deal“, aber auch das Verständnis der EU als geopolitische Entscheidungskraft in einer sich machtpolitisch neu formierenden Welt bringen entsprechende Kostenpunkte mit sich.

Die Regierungskoalition in Deutschland hat sich bereits 2018 in ihrem Koalitionsvertrag zu höheren Beiträgen in den EU-Haushalt bekannt. Auch zum MFR haben sich jedoch die „Sparsamen Vier“ als harte Verhandlungspartner erwiesen. Die Einigung für das einmalige und befristete Konjunkturprogramm resultierte in einem deutlich kleineren regulären Finanzrahmen als ursprünglich geplant. Sicher, knapp zwei

Prozent des Bruttonationaleinkommens der EU sind die größte je beschlossene Haushaltssumme in der EU. Doch wurden nahezu alle Haushaltstitel im Vergleich zum Kommissionsvorschlag gekürzt. Das gilt schon für die Verteilung der Finanzmittel innerhalb des Next Generation EU Programms: Ausgaben für Bildung, Investitionen und Ökologie sind besonders betroffen. Diese Kürzungen sind nicht vereinbar mit den Zukunftsaufgaben der Union.

Vielleicht ist Angela Merkel ja ganz zufrieden, dass andere sich als Buhmänner aufgespielt, damit aber auch den deutschen Budgetrabatt gerettet und die von der Springer-Presse bereits heftig kritisierten Zahlungen Richtung Südeuropa stärker konditionalisiert haben.

Hart zu Buche schlägt die Verlängerung des Rabattsystems für einige Nettozahler. Teuer abkaufen ließen sich die „Sparsamen Vier“ ihre Zustimmung zum MFR: Österreich etwa kann seine Rabatte auf die Überweisungen an die EU auf jährlich 565 Millionen Euro fast verdoppeln. Doch auch Deutschland behält seinen bisherigen Rabatt bei. Der lange Schatten Margaret Thatchers (“I want my money back”) liegt über dem Gipfelergebnis. Mit dem Brexit bestand eine einmalige Chance, künftig auf das komplizierte und ungerechte Rabattsystem gänzlich zu verzichten. Sie ist vertan worden. Da die Auseinandersetzung um Geber- und Nehmerländer im Mittelpunkt stand, wurde der Streit mit dem ungarischen Premier Victor Orbán um den Rechtsstaatsmechanismus, der den Erhalt von Finanzmitteln aus dem EU-Budget an die Achtung der Gewaltenteilung bindet, fast schon nebensächlich. Künftig soll der Rat mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheiden können; einen Automatismus zum Einbehalt von zugesagten Geldern wird es nicht geben.

Nur blauäugige Beobachter konnten davon ausgehen, dass es um den Haushalt und den Aufbauplan keinen heftigen Streit zwischen den Mitgliedstaaten geben wird. Zu fragen ist aber, warum die Verhandlungsführung des Präsidenten des Europäischen Rats, Charles Michel, die unterschiedlichen Positionen im Vorfeld nicht besser berücksichtigte. Dabei rückt auch die deutsche Bundesregierung ins Blickfeld, die zurzeit die Ratspräsidentschaft innehat: Der Schulterschluss zwischen Angela Merkel und Emmanuel Macron mit ihrem Mitte Mai präsentierten 500 Milliarden-Konjunkturpaket war richtig und wichtig. Der deutsch-französische Motor wurde wieder in Gang gesetzt. Deutschland hat lange gebraucht, aber letztlich einige ideologische Positionen aus der Eurokrise geräumt und dem Präsidenten

Frankreichs eine positive Antwort auf dessen Europaideen gegeben.

Nur: Welches Standing hat das deutsch-französische Duo eigentlich noch, wenn sie von fünf kleinen Staaten am Nasenring durch die europapolitische Arena gezogen werden können? Vielleicht aber ist Angela Merkel ja ganz zufrieden, dass andere sich als Buhmänner aufgespielt, damit aber auch den deutschen Budgetrabatt gerettet und die von der Springer-Presse bereits heftig kritisierten Zahlungen Richtung Südeuropa stärker konditionalisiert haben. Sollte dies so sein, wäre sie nicht die ehrliche Maklerin für die europäische Sache, die sie gegenüber Frankreich vorgibt zu sein.

Der Gipfel liefert einen Deal in den Finanzfragen und zeigt zugleich die Zerstrittenheit der Mitgliedstaaten. Endgültig beschlossen ist noch nichts. Nach dem Geraufe des Hinterzimmers zwischen den Regierungen kommt im nächsten Schritt das Europäische Parlament ins Spiel: Es wird Korrekturen verlangen, um das Paket auf der Spur anstehender Herausforderungen und ohne Umwege in Richtung auf eine politische Union zu halten.



Björn Hacker
Berlin

Dr. Björn Hacker ist Professor für europäische Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin. Zuvor war er für die Friedrich-Ebert-Stiftung tätig. Zuletzt erschien von ihm im J.H.W.Dietz-Verlag *Weniger Markt, mehr Politik. Europa rehabilitieren.*